

第 12 回多摩市自治推進委員会 要点記録

平成 24 年 6 月 21 日 (木) 18:30～20:30

多摩市役所 3 階 特別会議室

出席者：山内委員長、金副委員長、加藤委員、今委員、柴田委員、中山委員

事務局：企画政策部長、企画課長、企画調整担当主査、企画調整担当主事

審 議：住民投票条例について

委員長 まずは、前回の論点についての説明からお願いしたい。

事務局 (資料にもとづき、前回の論点について説明)

委員長 質問や確認したい事項等があれば、伺いたい。常設型住民投票条例のメリットとデメリットについて議論していくが、先に事務局でこれまでの流れと出された意見を整理しているのので説明をしていただきたい。

事務局 第 8 回から 4 回に渡って議論いただいた論点について出た主な意見をまとめた。本日常設型住民投票条例のメリットとデメリットを考えるにあたり、参考にしていただきたい。まずは、常設型の住民投票条例を制定する目的についてである。自立した市民の育成に資する。市民の意思と議会が乖離している時に、住民投票が「歯止め」になり得る。条例を制定しても活用されない恐れがあるなどの意見が出ており、条例制定の目的については、議論を進める中で整理していくこととなった。2 点目は、住民投票の結果の拘束力についてである。主な意見として、最終的にはリコールという手段があるので、まずは諮問型で民意を示せば良い。市民意見を反映させるためには、一定の拘束力を持たせた方が良い。案件によって諮問型と拘束型の併用を検討しても良いなどが出た。3 点目は、住民投票の結果の尊重義務についてである。市長や議会だけでなく、市民も尊重義務を負うべきであるという意見があった。また、尊重義務については条例に記述するが、詳細については議論を進める中で固めていくこととなった。4 点目は、住民投票の対象事項についてである。主に、対象となる事項を「施政に関わる重要事項」とすると、解釈が分かれる恐れがある。住民投票の対象とはしない事項を列挙するネガティブリストがあると、制度の運用が容易になり、市民にもわかりやすいが、住民自治の機運が減退する恐れがあるなどの意見が出た。5 点目は、住民投票の具体的実施についてである。主には、住民投票の実施にあたっては、国政や地方選挙と同様に、選挙管理委員会が指揮を執って実施するのが通常のようなものである。自由記述ではなく、事項についての賛否を問う場合が多い。コスト削減のために場合によっては通常選挙との同日実施などの対応策が考えられるなどの意見があった。6 点目は、住民投票の投票資格者についてであるが、年齢要件、国籍要件、市内在住要件が論点としてあった。年齢要件については、住民としての責任や常識的な判断ができるかという点から、20 歳以上が妥当ではないか。児童相談所が 18 歳未満を対象としている事例など、社会的にも法律的にも 18 歳になると自立するという考えがあるのではないか。学校で模擬投票を実施するなど、住民投票をきっかけとして学校や子どもとのつながりが持てればよいのではないか。コストや作業効率の観点からだけでなく、住民投票条例の意義という観点から年齢要件を設定すべきであるなどの意見が出た。国籍については、外国人を対象としない必要があるのか

疑問である。外国人を対象とするのであれば、永住資格等の要件は必要ではないか。地方での権利を認めるとすると、国政レベルでの議論を想定する必要があるなどの意見があった。市内在住要件については、住民投票を目的とした転入を助長する可能性があるため、公職選挙法と同じく3ヶ月以上住所を有するものとするのが良いとの意見だった。7点目は、住民投票の実施区域についてであるが、地域が限定される課題の場合、実施区域を設定する必要があるかどうかを議論した。地域が狭くなると利害関係が強くなり、住民投票をした後の住民生活に影響が出る可能性がある。多摩市で狭い地域で発議されるような事案があるか疑問である。多くの意見を反映させるためにも、実施区域は広く設定すべきである。問題を解決する一つの方法として、地域の問題をその地域の人が投票で決めるという考え方・発想があっても良いのではないかという意見があった。8点目の住民投票の発議では、発議資格者については、投票資格者と発議資格者は同じで良い。市民、市長、議会の中でそれぞれ意見の対立があった際に民意を問うかたちで投票が行われるため、三者はそれぞれ発議権を有するべきであるという意見が出た。発議に必要な署名数については、市民による発議の署名数については、投票資格者の10分の1以上、または8分の1以上であれば、住民の関心の高い事項に限られる。また、コストの面からも妥当ではないか。議会による発議については、12分の1以上の署名で、過半数の議決が妥当ではないか。議会の議決や同意が必要であるとする、議会と対立があった場合実施できない可能性もあるため、市長の発議については、自ら発議できるとすべきである。発議要件を低く設定すると濫用の危険性もあるため、ある程度の要件が必要である。一方で、発議が問題提起となり、住民の関心を引くきっかけにもなるので、発議しやすい条件を整えることも必要である。対象事項によって要件を柔軟に設定する、また人口推移を見極めながら変更できるような条例にすることも一つの手法ではないかという意見があった。9点目は、成立要件については、投票率が低い状況にあって、成立要件を設定するのは厳しいのではないか。成立要件を設けることによって、発議者が投票運動が活発に行われることにより無関心な人を投票に向かわせる効果があるのではないか。成立要件を設けるとすると他の自治体で多く見受けられる2分の1は厳しい。3分の1程度が妥当ではないか。成立要件に達しない場合開票もしないとする例があるが、コスト面から考えてももったいないのではないかとこの意見があった。10点目の投票運動については、投票運動の規制の対象として想定されるのは、ボイコット運動等の脅迫、戸別訪問である。規制をする場合、違反した時の判断が難しいため、常識の範囲内でネガティブリストなどをまとめておく必要があるのではないかとこの意見があった。最後に、情報提供については、インターネットによる情報提供が利用しやすいと考えられる一方、議論が意図しない方向へ進むことも考えられるので専門家等の意見を聞きながら考える必要があるのではないか。行政（長）が提案した事項が住民投票となった場合、市による情報提供で果たして中立公正が保たれるのか疑問があるという意見があった。以上である。

委員長

振り返って意見・質問等はあるか。社会制度にはメリットもデメリットも両方あるのが普通であり、やりたい人はメリットを過大評価し、やりたくない人はデメリットを過大評価する傾向にある。しかし、考えなければならぬ点は、多摩市にとってやる価値があるかどうかである。これから具体的にまとめていかなければならぬが、まずは、常

設型住民投票条例が必要か今のままで十分かがスタート地点だと考える。各委員の意見はどうか。

委員 多摩市に限らず、議会や市長が発議するよりも、市民が発議するケースが多いと考える。住民投票条例の目的・趣旨としては、市民の意思表示、市民の自治の確立、そして市民参加である。これは、市民の関心が高まらないと起こらない。これから市民活動が高まることを前提とすると、常設型を設置しておく必要がある。常設型のメリットとして、一つは、議会の承認を受けないこと、二つ目に迅速に住民投票にかけられることがある。今から準備しておくことで、我々の世代で使わなくても次世代で活用してもらうことが出来る。

委員 常設型が良いと思う。3月11日の大震災以降、市民は自ら考えて行動する必要性が強くなってきたと思う。また、市政や議会への関心と責任感を持つ必要がある。常設型住民投票条例があれば、市民が考えて行動を起こすきっかけとなるし、関心と責任感を持ちながら、市政に関わっていくことが出来ると考える。

委員 現在の状況では必要ないと考える。しかし、長い目で見ると、市民の関心の高まりと何が起こるかわからないということがあり、安全措置としての意味では必要と考える。

委員 積極的に賛成でも反対でもない。目的にある自立した市民の育成に資するという観点から考えると、設置することが目的ではなく、設置することを通して市民が市政に関心を持つツールとして使うことが出来るのであれば、無いよりはあった方がよいと考える。

副委員長 個別設置型から常設型へと流れが変わっている理由は、多くの住民の請求が議会で否決されたこともあり、議会が住民の意見を十分に代表していないという問題が一つにある。また、常設型住民投票条例による住民投票がまだ行われていないことを考えると、今多摩市に必要なかどうかには疑問はある。しかし、市民はすべてのマニフェストに賛成して投票しているわけではなく、また新たな問題に対して議会がすべての市民の意見を反映しているわけではないため、何が起こるかわからない中での安全措置として常設型は意味があるものと考ええる。

委員長 積極的であれ消極的であれ、常設型はあってしかるべきという意見であった。私が最近考えていることが2点ある。1つは、副委員長も指摘したが、東京都議会で32万人の住民の請求が否決されたことがあり、地方分権が進められる中で、なかなか住民の意見が反映されない今の在り方でいいのかという点である。2つ目は、問題が発生したとき政治家は責任を取りますと言うが、責任を取るのは最終的に住民である。住民投票は、住民が自らの決定に対して自ら責任をとるシステムであるという思いがある。住民も覚悟を示す制度がこれから必要なのではないか。多摩市においてもその視点から常設型を設ける意味を考えると良いのではないか。では、あとは、事務局が今までの各委員の意見をまとめていただき、常設型を目指すという方向性で意見を集約していただきたい。

委員 一つ考えているのが、今回の東京の原発再稼働の是非を問う住民投票条例の直接請求の動きには、過激な政治的市民団体がいるように感じた。今まで、権限と責任のある議会や市長と市民とは同等でないと考えていた。しかし、市民にも責任があるとなると、同等であるべきと考えなければならない。その中で過激な市民運動が強くなるのはどうかと思う。

委員長 欧米の場合、決定権は住民にある。先程副委員長がおっしゃったが、すべてのマニフェ

ストに賛成しているわけではないので、欧米では個別の施策については住民投票で決定しており、市民主権の一つの方法となっている。その結果については、住民が責任を負うという姿勢である。議会のチェック機能が働かなくなることも考えられるなど、様々な危険性が考えられるが、今のままでいいかという問題もある。非常に難しい。

委員 行政と議会の関係について、もっと議論した方がいいのではないかと、もっと市民の意見を聞いた方がいいのではないかという思いがあり、市民からするとあいまいに決まってしまうように見える。住民に聞いてみようという発議が、市長からも議会からも出てこない。その点からも条例が必要ではないか。

事務局 見えない部分があるというのには、議会での質疑の場がそのまま政策を立案するということに必ずしもつながるというわけではないという点の一つ。また、一つには現在各常任委員会の活動を重視するような流れがある。条例を提案する前に、委員会での事前の情報提供や意見聴取をお願いされていることが多い。それには、議会基本条例が制定され、議会も政策提案にかかわりたい、さらには自ら条例提案したいという動きが出てきているためと考える。

委員長 議会も形式的なだけでなく、働きかけを行う流れが出てきているようだ。先程の各委員の意見からも、方向としては、常設型をやってみるということによいと見られる。常設型住民投票条例をやる意味や目的については、事務局において今までの委員の発言をまとめてほしい。その次に具体的な事項については、妥当な線を考えていきたいと思うが、項目ごとに再度確認していった方がよいか。

委員 一つ、成立要件についてわからない点があるのでよいか。投票率が2分の1とか3分の1とあるが、我孫子市の場合、「投票した者の賛否いずれか過半数の結果が、投票資格者総数の3分の1以上に達したときは、市長、市議会及び市民は、市民投票の投票結果を尊重しなければならない」としている。それ以下の場合参考意見とするところある。過半数の結果が、投票資格者数の3分の1というのはどこから来ているのか。根拠がわからない。

事務局 直接的な答えにはなっていないが、第8回委員会の参考資料の中で、「我孫子住民投票条例について」の項目2で、50%ルールを採用しなかった理由が書かれている。「主な理由の1つは、投票をした市民に対する責任からも、情報公開の観点からも、開票結果を公表する必要があるということ。我孫子市の場合、投票率49%では約54,400票となる。この票を無駄にして良いはずはない。もう1つは、いわゆる投票ボイコットにより住民投票自体を不成立にしてしまうことが可能になってしまう。ボイコット運動が起こると、住民投票にかける本来のテーマについて、市民同士の議論を深めることができなくなる。このため50%ルールは採用せず、成立要件（尊重義務）に関して「投票した者の賛否いずれか過半数の結果が、投票資格者総数の3分の1以上に達したときは、市長、市議会及び市民は、市民投票の投票結果を尊重しなければならない。」と規定した。」とある。その中の3分の1とか4分の1とかの数字については塩梅であると考え。原案では4分の1となっていたが、議会が3分の1に訂正したとある。

委員長 話を戻すと、項目ごとに意見をまとめていった方がよいか。

事務局 自治推進委員会で報告書をいただいても、それがすぐ議案として出されるわけではないので、個別の論点ごとに意見をいただかなくても、総論として考えていただくことは可

能である。しかし、付帯意見があれば掘り下げていただいた方がよいと考える。すべての個別の事項について総意で揃う必要もないと考えている。

委員長 では、常設型を前提に、各項目について異議があれば指摘していただき、異議がなければそのまま使うこととしたい。

委員 拘束力について、もう一度みなさんと議論したい。委員間では意見が分かれていたように思う。先行している市では諮問型で尊重義務となっているが、尊重義務は信用性があるのか疑問であると同時に、インパクトが弱いのではないか。拘束がかかるように検討する必要もあるのではないか。

副委員長 私も拘束力を持つことについて再度考えてみたいと思った。それと、市民も尊重義務に含めていいのか。市民も責任を負うというのは確認したが、尊重義務を課すと一切反対ができなくなる。尊重義務は市長と議会だけで十分ではないか。

委員 市民にも責任があるからこそ市民としての尊重義務も当然に発生してくる。

委員長 拘束力がなければ、市長も議会も尊重義務を負ってもらわなければならない。尊重義務の有無に関係なく、市民は結果的に責任を負うことになる。しかし、個人的にはあまり深く考えなくても良いと思う。問題が起きたら柔軟に修正すればよいのでは。

委員 最初は、私も諮問型でよいと思っていたが、他の委員の方々に拘束型がよいという意見があった。先行市は尊重義務ばかりであるので、ならば拘束型を少し考えてみるのも良いのではと思いはじめた。

委員長 先行市でも考えてきたことだと思うが、尊重義務になってしまったのは、法制度上、問題があつて出来ないのだと思う。

委員 実際に条例になっていくときには現実的なハードルがあるとしても、報告書を出す段階ではそこまで考える必要はないのではないか。今は拘束型も諮問型も両方が同じように書かれているが、拘束型を主張するなら一本に絞った方がよい。それとも、みなさんはこのまま併記した方がよいか。

委員長 現実的に可能かどうかは別にして、拘束型がいいとするか、現実的に考えて拘束型と諮問型を両論併記にして、諮問型の場合に限って尊重義務について触れるかである。

事務局 法制度上不可能なものもあるという理解の下、方向性として拘束型ということではどうか。起草する段階で、法に抵触するかどうかは考える。万一、法に抵触しないとしても、議会に上程した時に素直に通るとは考えられない。委員会の意見としていただきたいので、議会を通しやすいかどうかまで見通す必要はないと考える。それよりもどういった理由で結論に至ったのかが重要になると考える。

委員長 では、拘束型にするというのが統一見解で、それについてこんな意見がありましたという形で答申することでもよろしいか。意見として追加することがあればお願いしたい。

事務局 本日の資料は、前回までの主な論点をダイジェストで載せているので、今回載っていない意見も拾って、原案をまとめる。

委員長 今までの論点まとめを確認していただき、必要な意見と必要でない意見を判断いただきたい。今後のスケジュールはどうなっているか。

事務局 次回の委員会では、市長も事務局側として同席する予定なので、今までのまとめとして意見交換していただいてもよい。

委員長 次回で今までの意見をまとめたものを再確認して、やりとりをしたい。市長の意見も踏

まえて最終的な方向性を決めたい。

事務局

第8回以降の論点まとめを市長にも事前資料として渡すため、市長からも論点について質問があると思う。今後のスケジュールとしては、8月の第14回委員会で報告書の骨組みを示す。9月に最終報告案を作成し、10月の第15回委員会で確定したい。

副委員長

制定の目的をまとめるにあたって、住民投票条例そもそもの意義として語っているときと常設型を設置する目的として語っているときがあり、混ざっているところがあるので、そこは工夫してまとめていただきたい。

事務局

選挙事務の経費を参考資料としてお渡ししているが、平成23年度決算はまだ出ていないので、平成22年度決算を載せている。一回の選挙でおよそ3千万～4千万円かかると思っていたきたい。

委員

年齢要件を下げるとそれに伴って費用はかかるか。

事務局

システムの改修、会場の設営、選挙人名簿もそのまま使えないなど費用はかかる。前回の要点記録については、事前にメールでお渡ししているが、追加で修正点等なければ確定し、公開の手続きに入る。修正がないということで、確定し公開する。次回の日程は、7月25日（水曜）で確定する。次々回の日程は、8月22日（水曜）としたい。

委員長

それでは、これにて第12回自治推進委員会を閉会する。